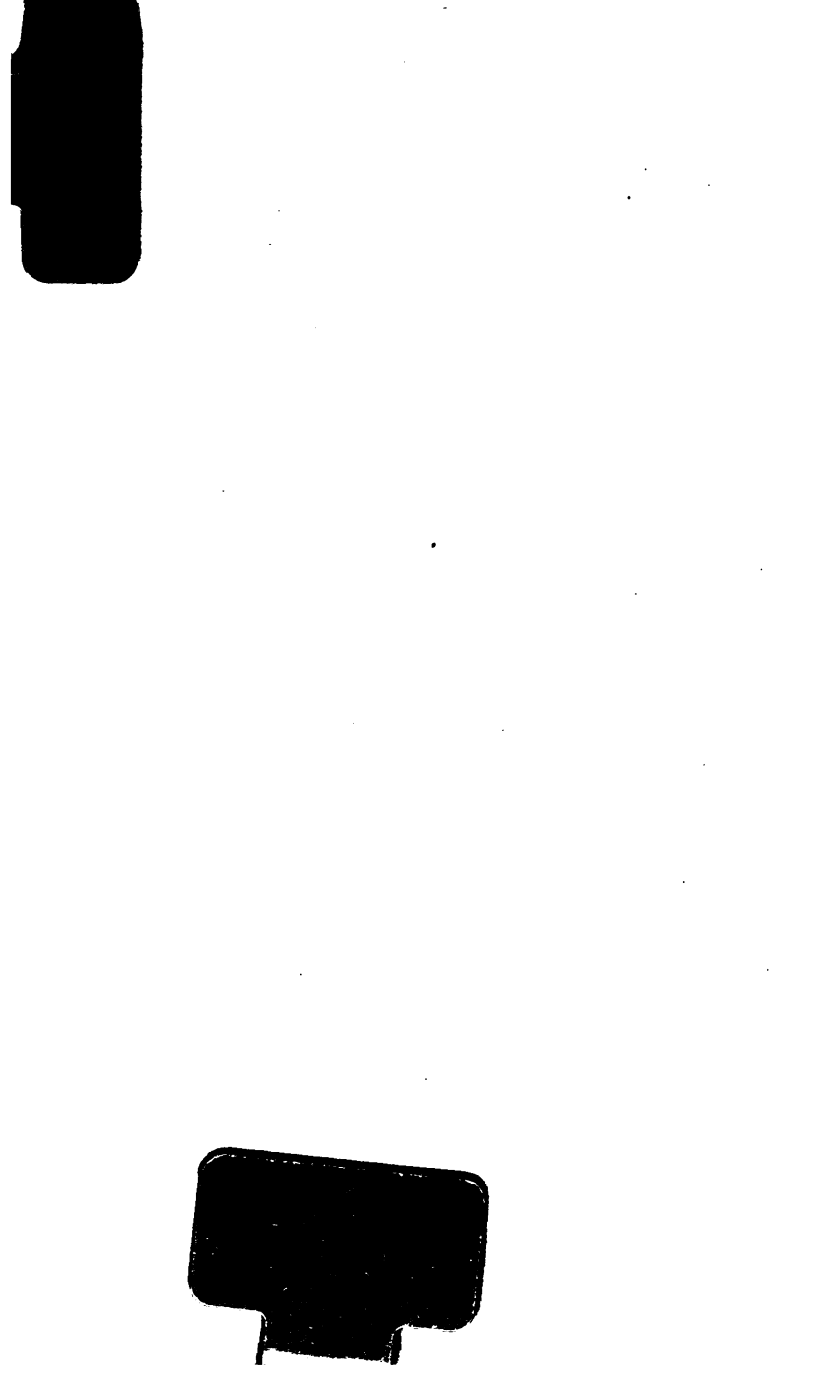


KRAHMER

STEINS STAEDTEORDNUNG

1908



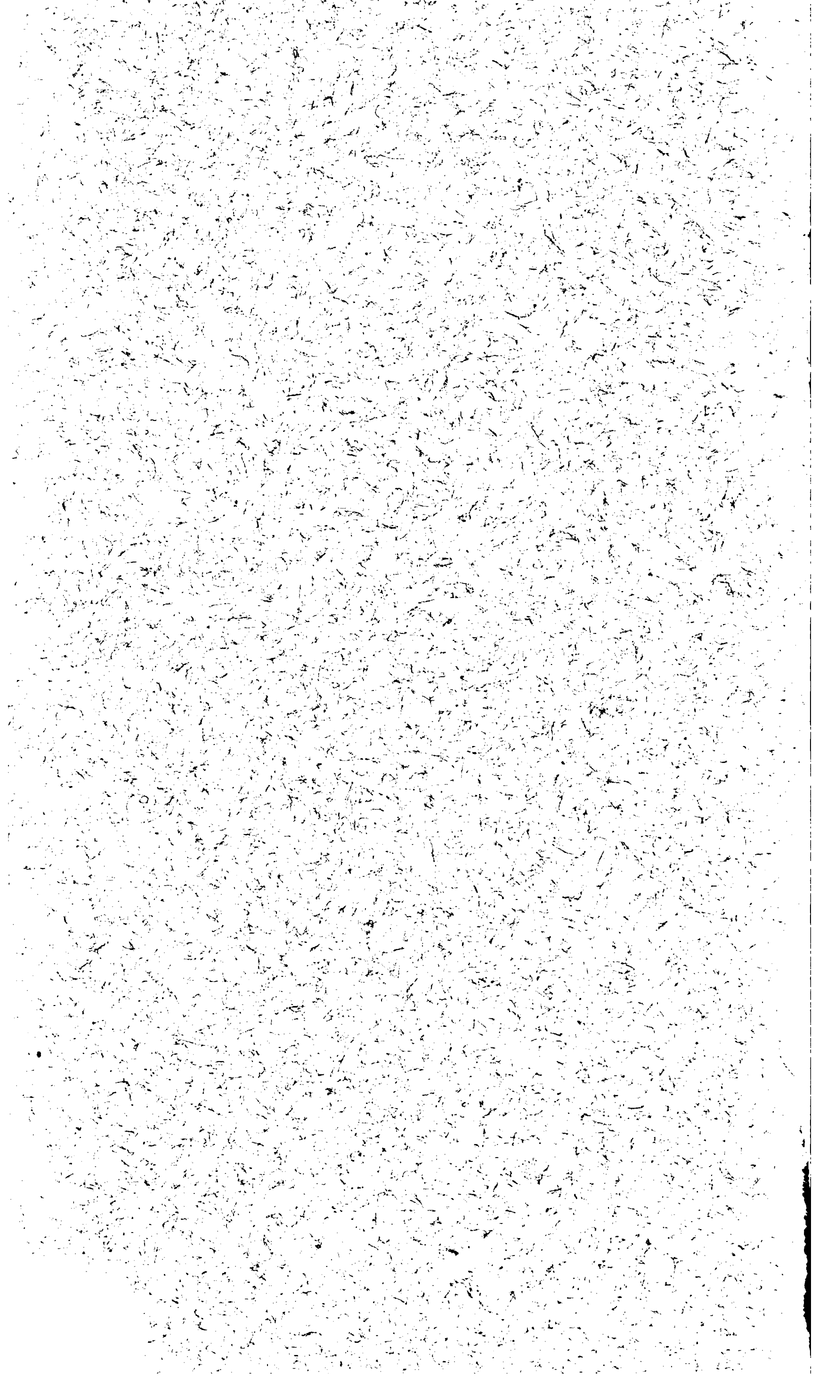
Dr. Horst Krahmer

Steins Städteordnung

Festrede zur Jahrhundertfeier im Hallischen Bürgerverein

Halle a. d. S. 1908

Verlag der Buchhandlung des Waisenhauses



Steins Städteordnung

Festrede

zur Jahrhundertfeier im Hallischen Bürgerverein

von

Horst Krahmer

Dr. Horst Krahmer

Stadtrat und Privatdozenten in Halle a. d. S.

Halle a. d. S.

Verlag der Buchhandlung des Waisenhauses

1908

Meinen Hallischen Mitbürgern

als Festgabe.

Hochansehnliche Festversammlung!

Ein ernstes Gedenkfest feiern wir heute, ein Fest stolzer Erinnerung. In schwerer, trüber Zeit hat sich vor 100 Jahren die preußische Staatsregierung aus Unsicherheit und Gefahr zurückgefunden zu innerer Festigung. Einsicht, Treue und tätige Mitarbeit der Volksgesamtheit wurden wieder die Wurzeln ihrer Kraft. Das Bewußtsein, nunmehr mitverantwortlich zu sein für das Gedeihen des Ganzen, zwang Bürger und Bauer, im gemeinsamen Interesse und zum allgemeinen Besten fortan die befreiten Kräfte zu regen.

An dem einen Tage von Jena war zertreten worden, was ein ganzes Jahrhundert preußischer Tüchtigkeit und Besonnenheit geschaffen hatte. Der König von Preußen hatte nicht nur eine Bataille verloren, es war nicht nur das in ganz Europa gefürchtete Kriegsheer des größten Hohenzollern über Nacht zuschanden geworden, sondern es begann selbst der Fels zu wanken, auf den der bedeutendste Organisator des preußischen Staates, Friedrich Wilhelm I., seine Souveränität stabiliert hatte.

Erst jetzt, nachdem in den letzten Jahrzehnten das preußische Staatsarchiv seine Schätze aus dem 18. Jahrhundert bekannt gegeben hat, können wir staunend erkennen, welch umfassende, alles berück-

sichtigende Aufgaben sich in jener Zeit die brandenburgisch-preußische Staatsverwaltung gestellt hat. Ihr ganzes Bemühen war darauf gerichtet, von zentraler Stelle aus mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln den positiven Wohlstand der Nation zu erhöhen. Ihre Sorgfalt galt der Bevölkerung des Landes, dem Unterhalte der Einwohner bis in die kleinsten Einzelheiten hinein. Die höchste Verwaltungsbehörde, das General-Direktorium und die von ihm abhängigen Kriegs- und Domänenkammern folgten hierin den herrschenden staatswissenschaftlichen Grundsätzen des Merkantilismus: alle Wirtschaftsverhältnisse bevormundend zu leiten, um die Quelle des Nationalreichtums, als die man damals das vom Auslande zu erwerbende Geld ansah, möglichst produktiv zu gestalten. „Das Recht zum Gewerbebetrieb wurde obrigkeitlich verliehen, die Verhältnisse der Gewerbetreibenden in Zünften geregelt. Der Arbeitsvertrag war autoritär normiert. Arbeitszeit und Arbeitslohn waren vorgeschrieben, auch der Preis des Arbeitsproduktes. Handelsbetriebe und Verkehrsunternehmungen unterlagen zahlreichen Ordnungen und Privilegien. Fremde Waren wurden mit Zöllen belastet um die einheimischen Produkte zu schützen; die Gewerbebetriebe im Inlande wurden zur Ausfuhr angespornt durch staatliche Unterstützungsgelder. Die Landwirtschaft unterstand Vorschriften über die Ar

der Bewirtschaftung und Ordnungen des Getreide-handels im In- und mit dem Auslande; ihre aus dem Mittelalter überkommenen Rechte und Abhängigkeitsverhältnisse bestanden noch: die öffentliche Verwaltung und Gerichtsbarkeit lag in den Händen der Gutsherren, einer abgeschlossenen Klasse, in die kein Außenstehender eindringen konnte. Ihnen war die große Menge der Bauern unterworfen, die in persönlicher Gebundenheit an das Gut des Grundherrn ihm Knechte, Mägde und Gesinde zu persönlichen Diensten stellen mußten, ihm für die Bearbeitung seines Bodens Leistungen zu gewähren hatten und ihm von ihrem eigenen Ertrage Abgaben schuldeten."

Die Städte waren nicht mehr, wie im Mittelalter, fast besondere Staaten im Staate: selbständige, korporativ mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Gemeinwesen, angegliedert den Gesamtgilden der Kaufleute und Handwerker, um die sich die persönlich frei gewordene Bürgerschaft kristallisierte, sie besaßen nicht mehr die eigene Verwaltung unter ihrem kollegialischen, freigewählten Stadtrate. Ihr Recht zur Selbstgesetzgebung, ihre eigene Gerichtsbarkeit, ihr eigenes Besteuerungsrecht waren dahin. Nur in der Erinnerung der Bürger lebte und in ihren Bauten und Kunstwerken, ihrer Persönlichkeitskultur und in individueller Begüterung kam noch zum Ausdruck der Gedanke an die Glanzzeit der deutschen Städte, das ausgehende 15. Jahrhundert, die Zeit der Meistersinger und der Aufnahme des römischen

Rechtes in Deutschland, den Vorabend der Reformation.

Die Städte Preußens, wie die der anderen auf Kosten des alten deutschen Kaisertums emporgekommenen Territorial-Herrschaften, waren nur örtlich besonders abgegrenzte Bezirke der einheitlichen allgemeinen Staatsverwaltung. Ihr Magistrat wurde in Gemeinschaft mit Polizei und Gerichtsbarkeit vom Könige bestellt, dessen Kommissar unter Kontrolle der Kriegs- und Domänenkammer die Verwaltung leitete und die Bürger, als die nur Kaufleute und Gewerbetreibende anzusehen waren, dirigierte.

Dem Bürger blieb der „beschränkte Untertanenverstand“ verstattet. —

Über dem Rheine revolutionierte die Aufklärungsphilosophie die Köpfe: Voltaire mit spitzem Spott, Rousseau mit markigem Pathos zerbrachen die alte Autorität. Montesquieu beanspruchte im Geist der Gesetze die Trennung der drei Gewalten: Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung; der Abbé Sieyès verlangte die Berechtigungen des dritten Standes, und die Lehre von der natürlichen Gleichberechtigung aller Menschen ward als ein Grundrecht des Individuums in Verstand und Herz des gemeinen Mannes eingepflanzt.

Und währenddessen in Deutschland man diesem und den ihm folgenden Greueln zusah, während in Weimar Goethe den Spinozismus, die panthe-

istische Gott- und Welt-Auffassung in die schönste Form goß, während Schiller sein Volk durch die leidenschaftliche Darstellung der Gedanken des größten Mannes des 18. Jahrhunderts entzückte, des erstaunlichen Imanuel Kant, der damals im ruhigen Ernste in Königsberg die Kritik der reinen Vernunft schrieb und die Gesetze alles menschlichen Denkvermögens klarlegte, blieb man in Berlin vom Geiste der Zeit trotz Nicolai unbewegt.

Im preußischen Staate herrschte nur einer: der König von Preußen. Die ganze Fülle aller Gewalten vereinigte sich in seiner Person. Er unterstand nur denjenigen Beschränkungen, die er sich selbst auferlegte, dergestalt, daß noch die Verfassung, die der preußische Staat nach 1848 erhalten hat, rechtlich als Selbstbeschränkung der Monarchie angesehen wird. Keinem irdischen Menschen, nur seinem Gotte war der unbeschränkte König von Preußen verantwortlich, an keines Freundes oder Beamten, an keines Menschen Rat gebunden.

Und diese rechtlich vollkommene Kraft war dermalen in die Hand eines schwachen Mannes gelegt. Wir, deren Feststehen zum monarchischen Staatsgedanken keinen Zweifel duldet, scheiden mit Recht von der Unverletzbarkeit dieses richtigen Prinzips die individuelle Persönlichkeit des jeweiligen Trägers der Krone.

Friedrich Wilhelm III., ernst- und pflichtgetreu,

Rechtes in Deutschland, den Vorabend der Reformation.

Die Städte Preußens, wie die der anderen auf Kosten des alten deutschen Kaisertums emporgekommenen Territorial-Herrschaften, waren nur örtlich besonders abgegrenzte Bezirke der einheitlichen allgemeinen Staatsverwaltung. Ihr Magistrat wurde in Gemeinschaft mit Polizei und Gerichtsbarkeit vom Könige bestellt, dessen Kommissar unter Kontrolle der Kriegs- und Domänenkammer die Verwaltung leitete und die Bürger, als die nur Kaufleute und Gewerbetreibende anzusehen waren, dirigierte.

Dem Bürger blieb der „beschränkte Untertanenverstand“ verstattet. —

Über dem Rheine revolutionierte die Aufklärungsphilosophie die Köpfe: Voltaire mit spitzem Spott, Rousseau mit markigem Pathos zerbrachen die alte Autorität. Montesquieu beanspruchte im Geist der Gesetze die Trennung der drei Gewalten: Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung; der Abbé Sieyès verlangte die Berechtigungen des dritten Standes, und die Lehre von der natürlichen Gleichberechtigung aller Menschen ward als ein Grundrecht des Individuums in Verstand und Herz des gemeinen Mannes eingepflanzt.

Und währenddessen in Deutschland man diesem und den ihm folgenden Greueln zusah, während in Weimar Goethe den Spinozismus, die panthe-

istische Gott- und Welt-Auffassung in die schönste Form goß, während Schiller sein Volk durch die leidenschaftliche Darstellung der Gedanken des größten Mannes des 18. Jahrhunderts entzückte, des erstaunlichen Imanuel Kant, der damals im ruhigen Ernste in Königsberg die Kritik der reinen Vernunft schrieb und die Gesetze alles menschlichen Denkvermögens klarlegte, blieb man in Berlin vom Geiste der Zeit trotz Nicolai unbewegt.

Im preußischen Staate herrschte nur einer: der König von Preußen. Die ganze Fülle aller Gewalten vereinigte sich in seiner Person. Er unterstand nur denjenigen Beschränkungen, die er sich selbst auferlegte, dergestalt, daß noch die Verfassung, die der preußische Staat nach 1848 erhalten hat, rechtlich als Selbstbeschränkung der Monarchie angesehen wird. Keinem irdischen Menschen, nur seinem Gotte war der unbeschränkte König von Preußen verantwortlich, an keines Freundes oder Beamten, an keines Menschen Rat gebunden.

Und diese rechtlich vollkommene Kraft war dermalen in die Hand eines schwachen Mannes gelegt. Wir, deren Feststehen zum monarchischen Staatsgedanken keinen Zweifel duldet, scheiden mit Recht von der Unverletzbarkeit dieses richtigen Prinzips die individuelle Persönlichkeit des jeweiligen Trägers der Krone.

Friedrich Wilhelm III., ernst- und pflichtgetreu,

fromm und rechtschaffen, gerecht und wahrhaft, war ein guter und reiner Mensch. Doch eine unbezwingliche Schüchternheit lähmte ihm die Tatkraft. „Jedes Hinaustreten in die Öffentlichkeit", so schreibt Heinrich von Treitschke im Jahre 1879, „selbst das Reden in größerem Kreise fiel ihm lästig". Und doch: „er wollte der König sein, und er war es. Niemand hatte ihn je beherrscht". „So ist sein Name unzertrennlich verbunden mit den dunkelsten und den reinsten Erinnerungen unserer neuen Geschichte." Im einsamen Schlößchen zu Paretz an der Seite seiner lieblichen Gemahlin Luise und im Kreise seiner Kinder verlebte er seine glücklichsten Tage. —

Ressortminister der einzelnen Zweige der Staatsverwaltung, ein einheitliches Gesamtministerium unter einem Ministerpräsidenten gab es damals nicht. Die Staatsverwaltung war verteilt zwischen den Hauptdepartements, der Militärbehörde, dem Kabinettsministerium, dem Generaldirektorium und dem Justizministerium.

Der Regent verhandelte, beratschlagte und beschloß mit seinem Kabinett. Seine Minister machten Anträge und führten die in der Kabinettsversammlung gefaßten Beschlüsse aus.

Dieses königliche Kabinett hatte kein gesetzliches und öffentlich anerkanntes Dasein; es verhandelte, beschloß und fertigte aus in der Gegenwart des Königs und im Namen des Königs, dessen Person seine Handlungen sanktionierte. Die Betätigungs-

möglichkeit der Minister war von der Zustimmung des Kabinetts abhängig. Dieses hatte alle Gewalt, die endliche Entscheidung aller Angelegenheiten, die Besetzung aller Stellen, aber keine Verantwortlichkeit. Den Ministern blieb die Ausführung und Unterwerfung unter die öffentliche Meinung, sie besaßen nur den Schatten ihrer Stelle; ihr Ehrgefühl ward beleidigt, ihr Pflichtgefühl abgestumpft. Der Monarch stand mit seinen Ministern weder in unmittelbarer Geschäftsverbindung, noch in der des Umgangs, noch in der der besonderen Korrespondenz.

Die Hauptpersonen in diesem Kabinett waren die Geheimen Kabinettsräte Beyme, Lombard und der Graf v. Haugwitz. Höflinge sind am allerwenigsten Typen; sie sind in der Regel besonders konkrete Individualitäten. Dem Geh. Kabinettsrat Beyme ward Übermut und absprechendes Wesen nachgesagt. Der Geh. Kabinettsrat Lombard, vollkommen gleichgültig gegen Gut und Böse, beschränkte sich auf französische Schöngeisterei. Das Leben des Ministers v. Haugwitz war eine ununterbrochene Folge von Verschrobenheiten oder von Äußerungen von Verderbtheit eines seichten und unkräftigen, süßlichen und geschmeidigen abgestumpften Lombrespielers.

So charakterisiert derjenige die damaligen Ratgeber der preußischen Krone, der nunmehr das gefährliche Parkett des Hofes betrat und der Mann der Hoffnungen des Volkes und der rettenden Taten wer-

den sollte: der Freiherr vom Stein, der die unmittelbare Verbindung zwischen dem König und den obersten Staatsbeamten wieder herstellte und es durchsetzte, daß die Personen, die den Vortrag der Staatsgeschäfte zur endlichen Entscheidung beim König hatten, gesetzlich und öffentlich hierzu berufen und mit Verantwortlichkeit versehen wurden, auch daß die Einheitlichkeit der preußischen Staatsverwaltung gewährleistet wurde, und der es so verhinderte, daß der preußische Staat entweder sich auflöste oder seine Unabhängigkeit gänzlich verlor.

Das äußere Leben dieses Mannes darf als in diesen Tagen allgemein bekannt angesehen werden: Der Reichsfreiherr Heinrich Friedrich Karl vom und zum Stein wurde in Nassau am 26. Oktober 1757 geboren. Er wuchs auf unter der strengen Zucht eines stolzen, frommen, ehrenfesten, altritterlichen Hauses, das sich allen Fürsten des Reiches gleichdünkte. Er beschäftigte sich mit Vorliebe mit der englischen Geschichte. Mit 30 Jahren war er bereits erster Direktor einer Kriegs- und Domänenkammer (in Kleve); 1804 ward er Finanzminister.

Beim Zusammenbruche des Staates — 1806 — rettete er mit großer Umsicht die sämtlichen Geldvorräte der Königlichen Kassen sowie der ihm unterstehenden Bank und Seehandlung nach Königsberg. Im April 1806 hatte er bereits dem König durch die Hand der Königin Luise eine Denkschrift über die fehlerhafte Organisation des Kabinetts und die Not-

wendigkeit der Bildung einer Ministerialkonferenz überreichen lassen. Hierin war die mitgeteilte Charakteristik der Kabinettsräte mit enthalten. Dem Unterzeichner wurde die Allerhöchste Gnade zuteil, doch blieb er noch bis zu den ersten Januartagen des Jahres 1807 im Königlichen Dienste und verhinderte insbesondere im November 1806 das Zustandekommen eines noch schmählicheren Friedens, als es der Tilsiter wurde. Als er dem Könige wiederholt mitteilen ließ, er werde das Ministerium nur behalten, wenn die Kabinettsräte entlassen und der nachmalige Staatskanzler Fürst v. Hardenberg Minister würde, schrieb ihm den König am 3. Januar 1807 u. a.: „Ihr Urteil war stets dasjenige eines scharfsinnigen Kopfes; aber Sie sind ein widerspenstiger, trotziger, hartnäckiger und ungehorsamer Staatsdiener, der, auf sein Genie und seine Talente pochend, aus Leidenschaft und persönlichem Haß und Erbitterung handelt. Wenn Sie nicht Ihr respektwidriges und unanständiges Benehmen zu ändern willens sind, so kann der Staat keine große Rechnung auf Ihre ferneren Dienste machen."

So hatte ihm der König auf gut deutsch seine Meinung gesagt. Stein erbat und erhielt seine Dienstentlassung; auch Hardenberg trat von seinem Amte zurück. Auf seinem Schlosse in Nassau entwarf Stein seine berühmte Denkschrift „Über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizeibehörden in der preußischen

Monarchie", die die Grundlage der später von ihm in Preußen eingeführten Reformen enthielt.

Nach dem unglücklichen Frieden von Tilsit, dem 10. Juli 1807, ließ Friedrich Wilhelm III. neue Verhandlungen mit Stein einleiten, um ihn zum Wiedereintritt in das Ministerium zu veranlassen. Hardenberg, Blücher, die Königin Luise baten ihn. Er nahm an und kam am 30. September 1807 nach Memel. In äußerst gnädigen Worten wurde ihm die Leitung des preußischen Staatswesens übertragen. Er begann mit unbeirrbarer Kraft und zäher Energie den veralteten preußischen Staat in ein neues tatkräftiges, blühendes Staatswesen umzugestalten. Er ging daran, alle irgendwie verfügbaren Mittel flüssig zu machen, um die möglichst schnelle Abtragung der Kriegskontribution an Frankreich zu ermöglichen. Alle Staatsausgaben wurden auf das notwendigste beschränkt. Die Bezüge der Beamten wurden herabgesetzt. In großem Umfange wurden Domänen veräußert und bei Ritterschaften und Bankiers verpfändet.

Mit Hardenbergs Hilfe ward das Programm der Reformgesetzgebung durchgeführt: Allen Einwohnern gleiche Pflichten gegen den Staat. Jeder muß persönlich frei sein und nur einen Herrn haben, den König mit seiner Gesetztafel in der Hand. Alles Grundeigentum im Staat muß jedem Erwerber zugänglich sein. Die Bevormundung der Kommunen

durch die Behörden m u ß e n d e n, da sie allen Gemeinsinn unterdrückt. Die Justiz ist von der Verwaltung zu trennen.

Am 9. Oktober 1807 ward das berühmte Edikt erlassen: Mit dem Martinitage 1810 hört alle Gutsuntertänigkeit in unseren sämtlichen Staaten auf. Nach dem Martinitage 1810 gibt es nur freie Leute. Jeder Preuße ist zum eigentümlichen Besitz unbeweglicher Güter jeder Art berechtigt, jeder Edelmann befugt, bürgerliche Gewerbe zu treiben, jeder Bauer in den Bürger-, jeder Bürger in den Bauernstand zu treten. Eine Reihe kleinerer Gesetze suchte das gewerbliche Leben zu befreien. A m 19. N o v e m b e r 1808 w i r d d i e S t ä d t e o r d n u n g e r l a s s e n. Am 24. November 1808 werden die noch jetzt bestehenden obersten Verwaltungsbehörden in der preußischen Monarchie verordnet und der Geschäftsverwaltung die größtmöglichste Einheit, Kraft und Regsamkeit gegeben. —

Nunmehr sollte noch eine Kommunalordnung für das platte Land geschaffen, Stadt und Land in Kreisordnungen und Kreistagen vereinigt, darüber die Provinzen zusammengeschlossen und eine allgemeine Nationalrepräsentation eingeführt werden. Dieses ließ Stein den obersten Beamten seiner Verwaltung im November 1808 mitteilen, als er nach 14 monatiger Ministertätigkeit zum zweiten Male den preußischen Staatsdienst und den preußischen Staat verließ. Dies ist sein „p o l i t i s c h e s T e s t a-

ment". Sein Erbe hat der Staatskanzler von Hardenberg verwaltet, der den Staatsrat errichtete, den Finanzplan bekannt gab, die Gesindeordnung und die Gewerbefreiheit einführte und namentlich auch die dingliche Bauernbefreiung in die Wege leitete, die dann später durch das Ablösungsgesetz durchgeführt wurde. Die letzten Reste des früheren Zustandes werden erst in unserer Zeit durch das Eintreten der Amortisationsendtermine der domänenfiskalischen und Rentenbankrenten beseitigt.

Stein ging, diesmal nicht in Ungnade seines Königs. Blutenden Herzens mußte ihn dieser ziehen lassen. Napoleon befahl von Madrid unter dem 16. Dezember 1808: „Ein gewisser Stein, le nommé Stein, welcher Unordnungen in Deutschland zu erregen sucht, wird hierdurch für einen Feind Frankreichs und des Rheinbundes erklärt. Die Güter, die der genannte Stein, sei es in Frankreich oder im Gebiete des Rheinbundes, besitzen möchte, werden mit Beschlag belegt. Der genannte Stein wird allerorten, wo er durch unsere Truppen oder die unserer Verbündeten erreicht werden kann, persönlich zur Haft gebracht." — Im Dunkel der Nacht floh er aus dem Vaterlande. „Möchte mein Untergang in dem Sturm der Zeit meinem unglücklichen Vaterlande nützlich sein, so will ich ihn mit Freudigkeit tragen." Über das Riesengebirge ging's zu Wagen und Schlitten nach Prag. In Österreich arbeitete er gegen Napoleon. Und als es sich nun in Preußen, in der herrlichen

Zeit vor dem Sturm, allenthalben zu regen begann, im Jahre 1812, rief ihn der Kaiser von Rußland, und er kam und schrieb ihm Denkschriften über die Lage Deutschlands und über die Fortsetzung des Krieges gegen Napoleon nach dessen Vertreibung aus Rußland. Die Befreiungskriege machte er in der Umgebung des Zaren mit. Mit den Monarchen zog er in Paris ein, nahm später am Wiener Kongresse teil, zog sich dann aber, etwas verstimmt, auf seine Güter zurück, wo er die Entwickelung der politischen Verhältnisse aufmerksam verfolgte und sich mit Wissenschaft und Kunst beschäftigte. Am 29. Juni 1831 ist er gestorben; nach seiner Grabschrift: Des gebeugten Vaterlandes ungebeugter Sohn, in Kampf und Sieg Deutschlands Mitbefreier.

„Sein Ideal", sagt Treitschke in schöner Schilderung, „war das gewaltige deutsche Königstum der Sachsenkaiser; die neuen Teilstaaten, die sich seitdem über den Trümmern der Monarchie erhoben hatten, erschienen ihm samt und sonders nur als Gebilde der Willkür, heimischen Verrates, ausländischer Ränke, reif zur Vernichtung, sobald irgendwo und irgendwie die Majestät des alten Königtums wieder erstünde. Sein schonungsloser Freimut gegen die gekrönten Häupter entsprang nicht bloß der angeborenen Tapferkeit eines heldenhaften Gemütes, sondern auch dem Stolze des Reichsritters, der in allen diesen fürstlichen Herren nur pflichtvergessene, auf Kosten des Kaisertums bereicherte Standesgenossen sah und nicht be-

greifen wollte, warum man mit solchen Zaunkönige soviel Umstände machte". Er wußte es gar nic anders: „Ich habe nur ein Vaterland das ist Deutschland, und da ich nach alte Verfassung nur ihm und keinem besonderen Teile des selben angehöre, so bin ich auch nur ihm und nic einem Teile desselben von ganzem Herzen er geben." —

Steins Städteordnung ist ein scho in der äußeren Fassung eigenartiges Gesetz. Oft i sie erhaben im Ton, beispielsweise in der je so viel hervorgehobenen Bestimmung über die Stad verordneten: „Das Gesetz und ihre Wahl sind ihr Vollmacht, ihre Überzeugung und ihre Ansicht vor gemeinen Besten der Stadt, ihre Instruktion, ihr Ge wissen aber die Behörde, der sie deshalb Rechenschaf zu geben haben", — eine Bestimmung, der gegenübe der juristische Kommentator sich recht in Verlegenhei befand und etwa ausführte, daß ungesetzliche Hand lungen der Stadtverordneten mithin aufzufassen seie wie Handlungen eines Bevollmächtigten, der seine Vollmacht überschritten hat. Dann aber ist sie auch voll besonderlich anmutender Äußerlichkeits- vorschriften, z. B., daß die Magistratsmitglie der und Stadtverordneten bei ihren Zusammenkünften im Dienste der Stadt und bei der Ausübung ihres Amtes in ganz schwarzer Kleidung als Amtskleidung er scheinen, außerdem aber als Amtszeichen tragen sollen in großen Städten goldene Ketten mit goldenen Me-

daillen, in mittleren Städten silberne Ketten mit silbernen Medaillen, in kleinen Städten silberne Medaillen an einem Bande mit silberner Einfassung. „Es wird über die Form der Ketten und das Gepräge der Medaillen besonders bestimmt werden", schließt nachdenklich das Grundgesetz der neuen Bürgerfreiheit: „Wir befehlen allen Magisträten und Bürgerschaften, sowie überhaupt jedermann, sich danach schuldigst auf das Genaueste zu achten." —

Fast alle Grundgedanken der Steinschen Städteordnung sind in die sog. revidierte preußische Städteordnung vom 17. März 1831 und die heute in den sieben östlichen Provinzen der preußischen Monarchie geltende Städteordnung vom 30. Mai 1853 übergegangen, so daß der Inhalt der Steinschen Städteordnung zugleich zum größten Teile das bekannte, jetzt geltende Recht ist. Nur die allerwichtigsten Abweichungen seien in großen Umrissen hervorgehoben:

Die Stadtverordneten, eine völlige Neuschöpfung des Gesetzes, jetzt neben dem Magistrat stehend, waren in der Steinschen Städteordnung in gewisser Hinsicht über den Magistrat gestellt. Zwar hieß es: „Die ganze Geschäftsführung in allen das Gemeinwesen betreffenden Angelegenheiten soll sich zur Begründung der Einheit in dem Magistrat konzentrieren und von demselben geleitet werden." Doch ging es sofort weiter: „Der Bürgerschaft wird indessen zur Beförderung einer lebendigen Teilnahme

an diesen Angelegenheiten die kräftigste Mitwirkung dabei zugestanden."

Die Stadtverordneten haben über fast alle Angelegenheiten allein zu beschließen, der Magistrat hat zumeist nur ihre Beschlüsse auszuführen, wenngleich er ausdrücklich als Vorsteher der Stadt bezeichnet wird, dessen Befehlen die Stadtgemeinde unterworfen ist. Die Stadtverordneten wählen den Magistrat. Die Oberbürgermeister der größeren Städte werden aus drei von den Stadtverordneten zu Präsentierenden, wie noch heute in Frankfurt a. M., durch den König ernannt. Die vorgenannte Bestimmung von der nur dem Gewissen zu erstattenden Rechenschaft stellte das Mandat der Stadtverordneten als ein nicht-imperatives, an keinerlei Instruktionen und Wahlversprechungen gebundenes fest. Sie sollten „im vollsten Sinne Vertreter der ganzen Bürgerschaft" sein, „mithin so wenig Vertreter des einzelnen Bezirks, der sie gewählt hat, noch einer Korporation, Zunft usw., zu der sie zufällig gehörten." Annahme von Remunerationen wird um so mehr ausdrücklich untersagt, „als die Annahme solcher Remunerationen ohnehin schon Mangel an Gemeinsinn verraten würde". Jeder Stadtverordnete wird dagegen durch das Vertrauen, welches die Bürgerschaft, vermöge der auf ihn gefallenen Wahl, ihm bezeigt, in einem hohen Grade geehrt und hat daher unter seinen Mitbürgern auf eine vorzügliche öffentliche Achtung Anspruch.

Die einzelnen Stadtbezirke bekommen Bezirksvorsteher, in dem betreffenden Bezirke angesessene Hausbesitzer, die die Achtung ihrer Mitbürger genießen und Geschäftserfahrenheit mit Gemeinsinn und Einsicht verbinden.

Das Bürgerrecht durfte niemandem versagt werden, der in der Stadt, worin er solches zu erlangen wünschte, sich häuslich niedergelassen hatte, und von unbescholtenem Wandel war. Das Bürgerrecht bestand in der Befugnis, städtische Gewerbe zu treiben und Grundstücke im städtischen Bezirk zu besitzen; wenn der Bürger stimmfähig war, erhielt er zugleich das Recht, an der Wahl der Stadtverordneten teilzunehmen, zu öffentlichen Stadtämtern wahlfähig zu sein und in deren Besitze die damit verbundene Teilnahme an der öffentlichen Verwaltung nebst Ehrenrechten zu genießen.

Die Stadtgemeinde hat ihr eigenes Besteuerungsrecht. Sie ist verbunden, alles dasjenige, was zur Befriedigung des öffentlichen Bedürfnisses der Stadt erfordert wird und aus dem Gemeindeeinkommen nicht bestritten werden kann, auf die Stadteinwohner zu verteilen und aufzubringen.

Dem Staate bleibt das „oberste Aufsichtsrecht über die Städte". Er übt es dadurch aus, daß er die gedruckten Rechnungsextrakte oder die öffentlich darzulegenden Rechnungen über die Verwaltung des Gemeinvermögens einsieht, die Beschwerden einzelner Bürger oder ganzer Abteilungen über

das Gemeinwesen entscheidet, neue Statuten bestätigt und zu den Wahlen der Magistratsmitglieder die Genehmigung erteilt.

Hinfort ist die Stadtverwaltung unter die treibende Kontrolle der Öffentlichkeit gestellt, offen den Wünschen und Ansprüchen des Publikums, informiert durch die Sachkenntnis der Mitbürger und der Betätigung verständigen Wollens erschlossen.

Daher hat sich denn auch an diesem gutdurchdachten Gesetzeswerke im Grunde bei der zweimaligen Revision nur verhältnismäßig wenig zu ändern gefunden. Ein erfreuliches Zeugnis ist dies auch für die Tätigkeit dessen, der für Stein die Einzelabfassung der Paragraphen übernommen hat, des Königsberger Polizeidirektors, Geh. Kriegsrats Johann Gottfried Frey. —

Bei uns in Halle, wie hier nebenher eingeschaltet sein mag, hat der Urtext der Steinschen Städteordnung, das Gesetz von 1808, niemals gesetzlich gegolten. Das altpreußisch-magdeburgische Halle war damals westfälisch. Und über den Reichsdeputationshauptschluß und die Wiener Bundesakte hinaus galt bei uns die französische Kommunalverfassung, das Mairiesystem, das keine selbständige Munizipalität kannte, bis im Jahre 1831 die revidierte

preußische Städteordnung eingeführt, mit lebhafter Beteiligung die ersten Stadtverordneten gewählt und 1832 von diesen die ersten Magistratswahlen vorgenommen wurden, wobei (nicht ohne vorangegangenen gewaltigen Skandal) Mellin Oberbürgermeister wurde, der schon vorher die eigentliche Seele der städtischen Verwaltung gewesen war. —

Woher nahmen Stein und Hardenberg die neuen Gedanken über Staatsorganisation, Bauernbefreiung und Selbstverwaltung? Theoretiker streiten, ob sie in Ausführung von Gedanken der französischen Revolution oder in Anknüpfung an englische Zustände oder an ältere deutsche Rechtsgewohnheiten handelten.

Ich habe darüber folgende besondere Ansicht: Das Ziel der beiden Staatsmänner war ein sehr positives, unmittelbar praktisches: den preußischen Staat im inneren Bestande sicher und lebensfähig, ihn nach außen hin leistungsfähig zu stellen. Alles andere war Mittel zum Zweck: die Vergrößerung der gesellschaftlichen Basis des Staatswesens wie die Verleihung größerer Verwaltungsrechte war ein Mittel der Ermöglichung der Erfüllung verstärkter Pflichten.

Ich sehe in der Stein-Hardenbergischen Reformgesetzgebung eine dem Bestehenden außerordentlich geschickt angepaßte Einzeldurchführung der neuaufgekommenen Lehren über die Produktionsfaktoren der Volkswirtschaft.

Frankreich und England, die beiden Länder, die sich aktionsfähig gehalten hatten, lehrten die beiden neuen Grundsätze:

In Frankreich betonte die *physiokratische Schule*, die Quelle des Nationalreichtums sei das Land, *der fruchttragende Boden*. In England, dem alten Musterstaate der Selbstverwaltung, im Sinne rein ehrenamtlicher Führung der öffentlichen Verwaltungsgeschäfte nach dem Vorbilde der Friedensrichter, lehrte jetzt *Adam Smith* die Grundzüge seines *Industrialismus*: neue Werte schaffe, und daher Produktionsfaktor und Quelle des Nationalreichtums sei lediglich die *menschliche Arbeit*.

Die beiden preußischen Staatspraktiker waren auf der Suche nach solchen Quellen. Die fremden Lehren sind ihnen nicht entgangen.

Und *in Preußen selbst* kam ihnen bei ihrem Bestreben, durch neue Gesetze eine größere Fruchtbarkeit des Landes und eine weniger gehinderte Arbeitsmöglichkeit der Staatsangehörigen zu schaffen, ein Doppeltes zu Hilfe:

Wilhelm v. Humboldt, der feingeistige Schöpfer der Berliner Universität, einer der bestgebildeten Männer aller Zeiten, gab neuen Auffassungen über die Aufgaben der Staatsverwaltung Worte: Der Staat enthalte sich aller Sorgfalt für den positiven Wohlstand der Bürger und gehe keinen Schritt weiter, als zu ihrer Sicherstellung gegen sich

selbst und gegen auswärtige Feinde notwendig ist; zu keinem anderen Endzwecke beschränke er ihre Freiheit. Überlegene Macht des Staates hemmt nur das freie Spiel der Kräfte."

Und Albrecht Thaer, der Begründer der rationellen Landwirtschaft, stürzte das jahrhundertelang mit bäurischer Zähigkeit festgehaltene System der Dreifelderwirtschaft, wonach die Feldmark zu je einem Drittel entweder mit Sommergetreide oder mit Wintergetreide bestellt wurde, oder brach liegen blieb, und er bewies, daß im preußischen Lande die Brache unnötig sei und eine gehörig eingehaltene Fruchtfolge es ermögliche, auch das dritte Drittel des Bodens ohne Schaden seiner Ertragsfähigkeit ständig zu benutzen.

Preußen war Agrarstaat, damals, wo die Städte noch längst nicht die jetzige Bedeutung hatten, gänzlich unbezweifelbar.

Das Land sollte ertragreich gemacht, die Arbeitsfähigkeit der Staatsangehörigen von gesetzlichen Hemmnissen befreit, die Zentralinstanz von der Fülle der Geschäfte, von denen ein großer Teil als überhaupt nicht mehr im Zwecke des Staates liegend angesehen werden durfte, zur Ermöglichung größerer Betätigungsfähigkeit entlastet und die handel- und gewerbetreibende Bevölkerung zu persönlichen Diensten für den Staat herangezogen werden. Daher Bauernbefreiung, daher Landes-

kulturedikt und Gemeinheitsteilung, daher Gewerbe- und Handelsfreiheit, daher Städteordnung und Selbstverwaltung.

Daher spricht die Einleitung zu dem Bauernbefreiungsedikt davon, daß alles entfernt werden solle, was den einzelnen bisher hinderte, den von ihm erreichbaren Wohlstand zu erlangen, daß alles entfernt werden solle, was der Wiederherstellung der Kultur die Kraft der Tätigkeit der Staatsangehörigen entziehe und was den Wert ihrer Arbeit verringere; und daher verlangte die Einleitung zur Städteordnung, daß der Gemeinsinn erregt und erhalten werde.

Im übrigen: Mit Recht ist betont worden, daß der größte Teil der von Stein unerledigt gelassenen Programmpunkte sich seinerzeit kaum hätte durchführen lassen. Die Landgemeindeordnung ist erst im Jahre 1891 eingeführt worden. Nur einer wirtschaftlich freien Besitzklasse ist eine wirksame Teilnahme am Staate möglich.

Stein ging zentral vor vom Interesse der Gesamtheit, dem er die Untertanen dienstbar machen wollte. Zunächst aber mußten sie wirtschaftlich befreit werden, und „diese wirtschaftliche Befreiung des Bauernstandes vom Großgrundbesitz" war, wie mit Recht hervorgehoben worden ist, „das politische Programm des von der Freiheit des Individuums ausgehenden Staatskanzlers Fürsten

v. Hardenberg, des ersten liberalen Staatsmannes, den Preußen gehabt hat.“ —

Die glänzende äußere Entwickelung der preußischen Städte seit dem Erlaß der Städteordnung von 1808 ist bekannt.

Viel läßt sich sagen von den modernen Aufgaben der städtischen Verwaltung: vom Bau von Betriebs- und Verkehrsanlagen, von Verwaltungsgebäuden, Schulen, Theatern, Museen, Bibliotheken, Bädern, Krankenhäusern und Friedhöfen, Wasserwerken, Schlachthöfen, Gasanstalten, Kanälen, Straßenbahnen, Parkanlagen, Elektrizitätswerken, Straßenreinigung und Müllabfuhr, Bedürfnisanstalten und Desinfektion, Bodenpolitik, Kleinwohnungsbau- und Wohnungskontrolle, Volkshygiene und Säuglingsfürsorge, Arbeiterversorgung, Volksschulen, Mittel-, Fortbildungs- und Fachschulen, Volksbibliotheken und Lesehallen. Vieles läßt sich sagen von der Verwaltung des städtischen Grund- und Kapitalvermögens, vieles von Einkommensteuerzuschlägen, Umsatz-, Wertzuwachs-, Schankkonzessionssteuern, Billettsteuern, Hundesteuern, Steuern nach dem gemeinen Werte! Überall, überall: ein gewaltiges Wachstum!

Wir wollen auf diese bekannten Erscheinungen des äußeren Glanzes nicht eingehen. Sie sind zudem zu einem großen Teile problematisch. Es läßt sich nicht feststellen, wieviel gerade der Einführung der Städteordnung

Steins hiervon zuzuschreiben ist. Eisenbahn, Handel und Verkehr, technischer Fortschritt der Industrie, unzählige andere Gesetze, Freizügigkeit und Aktienrecht, Gewerbefreiheit und Sozialgesetzgebung haben mitgewirkt zu dem Bilde, das uns jetzt sichtbar ist. Ein anderer Ausgang des Jahres 1870 allein schon hätte eine ganz andere äußere Erscheinung geschaffen.

Ferner bliebe für den Betrachter, der den Blick auf den Gesamtstaat gerichtet hält, des öfteren fraglich, ob alles an diesem äußerlichen Aufschwunge nur erfreulich sei. Es bliebe zu beachten, daß z. B. die Zunahme der Bevölkerungszahl der großen Städte z. T. auch eine sehr drückende Kehrseite hat in der Entvölkerung des platten Landes, und daß neben dem vielen Glanze der Großstadt auch unvermittelt das beängstigende Großstadtelend steht. Das wichtigste Problem unserer Staatswissenschaft, die Massenerscheinung des Industrieproletariats, ist ein hauptsächlich großstädtisches soziales Phänomen. Die Wirtschaftskrisen treffen die großen Städte am schwersten.

Nein, in den äußeren Dingen herrscht nicht eitel Freude und wird sie nie herrschen. Die Verschärfung der Gegensätze hat hier, wie das Gewissen gestählt, so auch die Tätigkeit der Verwaltung zu größter Sorgsamkeit verpflichtet. Die Aufgaben sind schwerer geworden. Der Blick in die Zukunft ist nicht ungetrübt.

Richten wir daher unsere festlichen Gedanken auf den innersten Kern der Dinge und lassen wir uns dort die Berechtigung unserer Freude bestätigen.

Mit vielen schönen Reden wird in diesen Tagen die Einführung der Freiheit der Städte, der Selbstverwaltung in Preußen gefeiert.

Wir hier wollen heute prüfen, welchen systematischen Gedankenwert diese Tat für unser gemeinschaftliches Dasein hat.

Selbstverwaltung an sich ist zunächst noch nicht unbedingt inhaltlich richtig; sie ist an sich weder gut, noch schlecht. Ihr Begriff bedeutet nur eine gewisse Form, in der die Verwaltung organisiert ist; und es käme mithin alles darauf an, daß von dieser Organisationsform im einzelnen Falle der richtige Gebrauch gemacht, daß sie mit dem richtigen Inhalte gefüllt werde.

Daß sie von vornherein dazu ungeeignet sei, hat niemand zu behaupten gewagt; er würde durch die Betätigung der Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert zudem längst seines Denkfehlers überführt sein.

Wie wird nun die Selbstverwaltung richtig geführt?

Der besoldete und der unbesoldete Beamte der Selbstverwaltung, der in ihr tätige Mitbürger: sie alle haben ihr Amt nicht auf Grund einmal geschehener Wahl; sie haben es ständig mit Fug nur auf Grund

des fortdauernden Vertrauens der Bürgerschaft, auf Grund dessen sie überhaupt gewählt sind.

Sie können richtig nur handeln, wenn sie sich jederzeit in ihren Spezialaufgaben als Repräsentanten dieser Bürgerschaft betätigen, wenn sie nicht dem eigenen Willen, sondern dem allgemeinen Willen gemäß handeln.

Der allgemeine Wille aber ist nicht der zufällige Wille aller einzelnen. Er ist die Richtschnur, nach der alle einzelnen ihren zufälligen Willen inhaltlich einrichten sollen. Und darin besteht zugleich das richtig erkannte Gesetz der Freiheit.

Der wahrhaft freie Mensch handelt nicht nach Willkür, sondern er handelt so, daß die Maxime seines Willens jederzeit zugleich als Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung gelten kann; er handelt frei von bloß subjektiv gefülltem Inhalte seines Strebens und Begehrens, so, daß, wenn alle anderen ebenso handeln, das Ganze dabei bestehen und gedeihen kann.

Als Stein dem Bürger die Freiheit gab, hatte Kant ihm schon so den Verstandesbegriff der Freiheit erklärt. Der preußische Staatsreformator handelte durchaus im Sinne dieses Grundgedankens des sozialen Lebens, im Sinne der

„Idee einer allgemein das Recht verwaltenden bürgerlichen Gesellschaft“.

Dieses formale Prinzip steht fest, an keine Zeit, an keinen Ort gebunden. Und wir haben uns zu fragen:

Dürfen wir sagen, daß wir, die die Möglichkeit seiner Anwendung hatten, auch wirklich nach ihm gehandelt haben? Wir müssen uns fragen: Haben wir von unserer Freiheit den rechten Gebrauch gemacht? Haben wir in den Einzelfragen unseres städtischen Lebens allezeit den Blick auf das Ganze gerichtet gehalten? Sind wir immer frei geblieben von bloß subjektivem Drängen und Begehren?

Möge ein jeder für sich diese Frage vor seinem eigenen Gewissen prüfen und beantworten.

Was aber das Allgemeine anbelangt, so stehe ich nicht an, auf Grund doch nun auch schon mehrjähriger Tätigkeit und Erfahrung mit einem freudigen Ja zu antworten. Der ernste Wille dazu ist da und wird täglich und stündlich betätigt.

Viel sind der Männer und viel der Geschäfte des städtischen Dienstes, vielfach werden Rat und Erfahrung, Zeit und Arbeitskraft der einzelnen Bürger in Anspruch genommen. Aber durch all dieses betriebsame Vergleichen der Gedanken der einzelnen geht doch immer als Grundstreben hindurch der ernste Wille zum objektiv Richtigen. Und ein selbst leises Abweichen von der

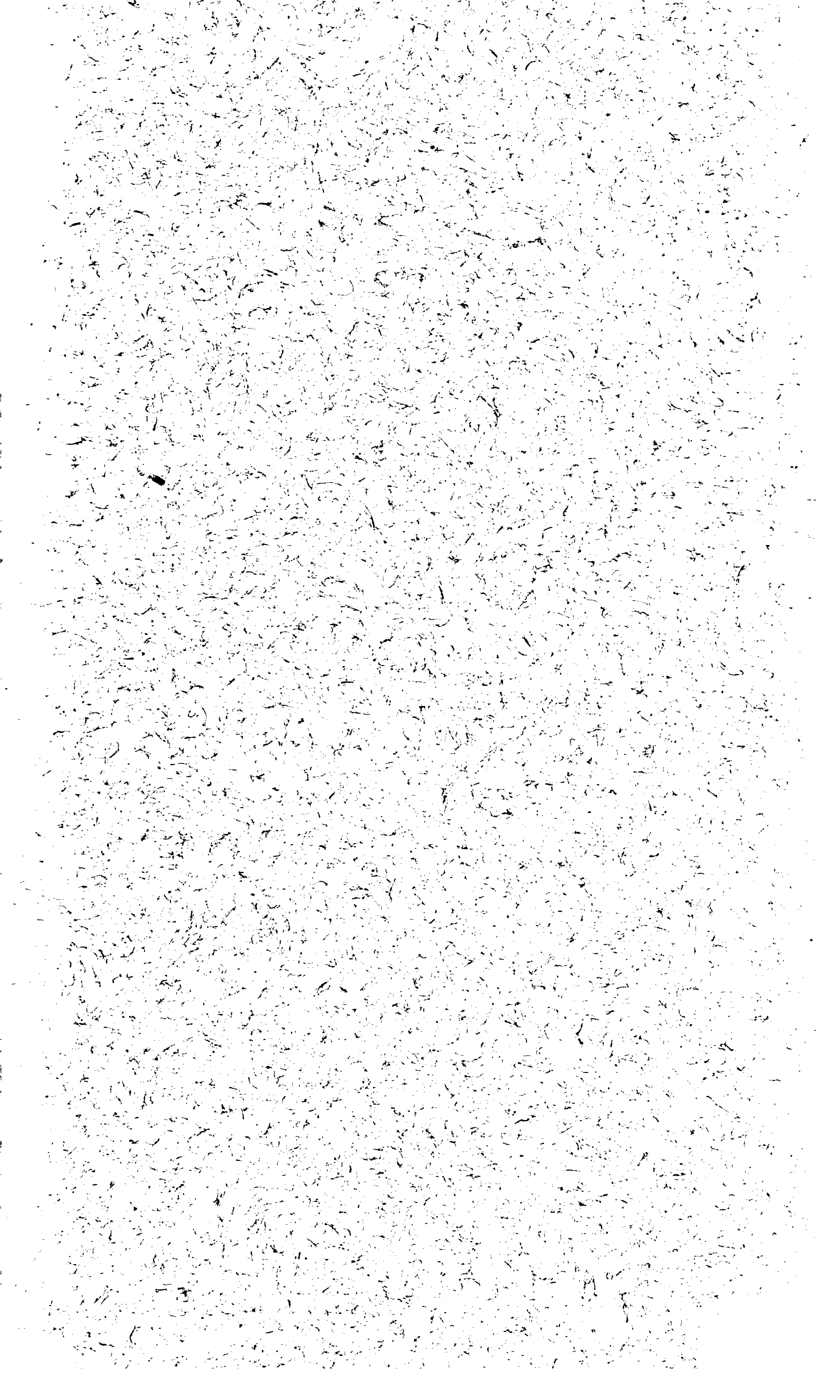
Mittellinie ruft schon den ausgleichenden Gegendruck hervor. So wird es tatsächlich im Kerne gehandhabt, daß das Gewissen die Rechenschaftsbehörde und die Ansicht vom gemeinen Besten der Stadt die Instruktion bildet.

Und das wird so bleiben, weil es so bleiben muß.

So haben wir ein Recht, uns an diesem Festtage zu freuen. Wir denken des Mannes wert zu sein, dessen Bild wir uns jetzt zum Schlusse nochmals vor Augen halten:

Er stand in Lieb und Treue
Zu Thron und Herrscherhaus
Und baute für das Neue
Die alten Pfeiler aus.
Nicht trug er der Verneinung
Im Kampf die Fahne vor,
Doch für die freie Meinung
Schwang er sie hoch empor.
Auch er für heil'ge Rechte
Focht weiter sonder Scheu:
Treulos sind alle Knechte,
Der Freie nur ist treu!

Buchdruckerei des Waisenhauses in Halle a. d. S.



Buchdruckerei des Waisenhauses in Halle a. S.

